



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIAS, CONTABILIDADE
E SECRETARIADO
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

FRANCISCO YURI PEREIRA RODRIGUES

ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO ESTADUAL DE
COMBATE À POBREZA NO LITORAL OESTE DO ESTADO DO CEARÁ

FORTALEZA - CE
2021

FRANCISCO YURI PEREIRA RODRIGUES

**ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO ESTADUAL DE
COMBATE À POBREZA NO LITORAL OESTE DO ESTADO DO CEARÁ**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito para obtenção do Título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso

**FORTALEZA - CE
2021**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

R1a RODRIGUES, FRANCISCO YURI.
ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À
POBREZA NO LITORAL OESTE DO ESTADO DO CEARÁ / FRANCISCO YURI RODRIGUES. –
2021.
50 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia,
Administração, Atuária e Contabilidade, Curso de Ciências Atuariais, Fortaleza, 2021.
Orientação: Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso .

1. pobreza. 2. FECOP. 3. Litoral Oeste. 4. políticas públicas. 5. Ceará. I. Título.

CDD 368.01

FRANCISCO YURI PEREIRA RODRIGUES

ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO ESTADUAL DE COMBATE
À POBREZA NO LITORAL OESTE DO ESTADO DO CEARÁ

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Ciências Econômicas da
Universidade Federal do Ceará, como requisito
para obtenção do Título de Bacharel em
Ciências Econômicas.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^a. Me. Nicole Stephanie Florentino de Sousa Carvalho
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. André Vasconcelos Ferreira
Universidade Estadual do Ceará (UFC)

Dedico este trabalho a Deus e à minha mãe: a verdadeira guia de toda minha caminhada.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus por guiar os meus caminhos, dando-me sabedoria e perseverança para a realização da graduação, e por não me desamparar nos momentos mais difíceis, de modo a tornar-me uma pessoa melhor a cada dia.

À minha família, especialmente a minha Mãe, Maria Salete, por sempre ser uma pessoa na qual busco espelhar-me. Sua força e seu amor serão eternamente o combustível de minha caminhada.

Ao meu irmão, Igor Rodrigues, que sempre me motivou e esteve presente em todas as etapas de minha vida.

Aos meus amigos, principalmente os companheiros de curso, Ângela Moraes, Andreia Lysandra, Daniel Guilherme, Elissandro Gomes, Hiago Brito, Isaac Oliveira, Larissa Almeida, Moizés Tavares, Sávio Viana, Stálin Brito e Vitória Biana, pela paciência e compreensão durante a fase em que estiveram presentes, por entenderem toda minha aflição e ansiedade e, por fim, pelo apoio prestado quando precisei, mediante conselhos e compartilhamentos de momentos de felicidade.

Aos meus companheiros de vida, Oscar Sousa, Vitor Pacheco, Daniel Garcia e Fláira Góes, por todo apoio nesse momento difícil que foi o último ano.

E, finalmente, ao meu orientador, Gil Célio, por me acolher como seu orientando, por fazer parte dessa jornada com grandes ensinamentos e por tornar essa pesquisa possível através de sua orientação, suporte, correções, incentivos e conhecimentos repassados em suas aulas durante o curso.

“A vida é maravilhosa se não se tem medo dela.”

Charles Chaplin - Luzes da Ribalta (1952)

RESUMO

O capitalismo, em sua natureza, gera uma má distribuição de recursos entre seus participantes, o que ocasiona o fenômeno da distribuição bastante desigual da renda e da pobreza de forma estrutural, que se expressa não somente nas questões econômica, social e política, mas também na questão cultural e seus respectivos interlocutores na vida social. Por sua vez, o Estado tem o dever de intervir por meio de políticas públicas que auxiliem na superação da pobreza e da extrema pobreza. No Ceará, em 2003, foi criado o Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP), que objetivava a promoção de transformações estruturais que proporcionassem o combate à extrema pobreza e a redução sistêmica da pobreza no estado. Este trabalho, de natureza descritivo-exploratória, tem o objetivo de analisar a implantação do FECOP na região do Litoral Oeste entre os anos de 2010 a 2018. Serão analisados os valores que foram investidos por secretarias estaduais e os principais programas e ações que foram realizadas na região. Concluiu-se que, com a implantação do FECOP na região, gerou-se uma diminuição na taxa de pessoas em situação de pobreza na região, tornando efetiva a promoção do bem-estar da população pobre e extremamente pobre.

Palavras-chave: pobreza; extrema pobreza; FECOP; políticas públicas; Litoral Oeste; Ceará.

ABSTRACT

Capitalism, in its nature, generates a poor distribution of resources among its participants, which causes the phenomenon of the very unequal distribution of income and poverty in a structural way, which is expressed not only in economic, social and political issues, but also on the cultural issue and their respective interlocutors in social life. In turn, the State has a duty to intervene through public policies that help to overcome poverty and extreme poverty. In Ceará, in 2003, the State Fund to Combat Poverty (FECOP) was created, which aimed at promoting structural changes that would provide for the fight against extreme poverty and the systemic reduction of poverty in the state. This work, of a descriptive-exploratory nature, aims to analyze the implementation of FECOP in the region of the West Coast between the years 2010 to 2018. The amounts that were invested by state departments and the main programs and actions that were carried out will be analyzed in the region. It was concluded that, with the implementation of FECOP in the region, there was a decrease in the rate of people in situations of poverty in the region, making effective the promotion of the well-being of the poor and extremely poor population.

Keywords: Poverty; Extreme Poverty; FECOP; public policies; West Coast; Ceará.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa da Macrorregião de Planejamento do Litoral Oeste	26
-------------------------------------------------------------------------------	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Rendimento domiciliar per capita média mensal – Brasil, Nordeste e Ceará Entre os anos de 2012 a 2018.....	23
Gráfico 2 – Índice de Gini do rendimento domiciliar per capita mensal – Brasil, Nordeste e Ceará	24
Gráfico 3 – Evolução de arrecadação de recursos arrecadados x valor pago.....	33
Gráfico 4 – Percentual da população extremamente pobre no Litoral Oeste (Litoral Oeste/ Vale do Curu e Litoral Norte) e no Ceará.....	42
Gráfico 5 – Percentual da população pobre no Litoral Oeste (Litoral Oeste/Vale do Curu e Litoral Norte) e no Ceará	43

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Pessoas extremamente pobres por Macrorregiões do Estado do Ceará	25
Tabela 2 –População pobre, extremamente pobre e beneficiários da região do Litoral Oeste..	27
Tabela 3 – Arrecadação do FECOP entre os anos 2004-2018	33
Tabela 4 – Recursos pagos por região entre os anos 2010 - 2015	35
Tabela 5 – Recursos pagos por região entre os anos 2016 - 2018	36
Tabela 6 – Recursos empenhados na região do Litoral Oeste por setoriais -2010-2015	37
Tabela 7 – Empenhos por setoriais na região do Litoral Oeste/Vale do Curu	38
Tabela 8 – Empenhos por setoriais na região do Litoral Norte	38
Tabela 9 - População Extremamente Pobre e Pobres no Litoral Oeste (Litoral Oeste/Vale do Curu e Litoral Norte) entre os anos de 2011 – 2018.....	41

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural;
CCOPI	Coordenadoria de Promoção de Políticas de Combate à Pobreza e Inclusão Social;
CCPIS	Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social;
CIDADES	Secretaria das Cidades do Estado;
DOE	Diário Oficial do Estado;
EEEP	Escolas Estaduais de Educação Profissional;
FECOP	Fundo Estadual de Combate à Pobreza;
GABGOV	Gabinete Do Governador Do Estado Do Ceará;
GEF	Gerência Executiva do FECOP;
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste;
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços;
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará;
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados;
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável;
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos;
PAIC	Programa de Alfabetização na Idade Certa;
PIB	Produto Interno Bruto;
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios;
PPC	Paridade do Poder de Compra;
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego;
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza;
SDA	Secretaria do Desenvolvimento Agrário;
SECITECE	Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior;
SECULT	Secretaria da Cultura do Ceará;
SEDUC	Secretaria da Educação;
SEFAZ	Secretaria de Estado da Fazenda;
SEINFRA	Secretaria da Infraestrutura;
SEPLAG	Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará;
SESA	Secretaria da Saúde do Estado;
SESPORTE	Secretaria do Esporte do Estado do Ceará;
SPD	Secretaria Especial de Políticas sobre Drogas;
SRH	Secretaria dos Recursos Hídricos;
STDS	Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social.

LISTA DE SÍMBOLOS

US\$	Dólar;
R\$	Real;
$\frac{1}{2}$	Um meio.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	17
3	POBREZA NA PESPECTIVA REGIONALIZADA	19
3.1	Definição de Pobreza	19
3.2	Pobreza no Nordeste e no Ceará	21
3.3	Macrorregião do Litoral Oeste	26
4	POLITICAS PUBLICAS COMO FERRAMENTA DE COMBATE À POBREZA	28
4.1	Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Estado do Ceará–FECOP..	30
5	RESULTADOS E DISCUSSÕES	41
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
7	REFERÊNCIAS	47

1 INTRODUÇÃO

O capitalismo é um sistema econômico-social que, por sua natureza, produz uma má distribuição de recursos entre seus participantes, gerando o fenômeno da desigualdade social e da pobreza de forma estrutural, que se expressa não somente nas questões econômica, social e política, mas também na questão cultural e seus respectivos interlocutores na vida social. Por isso, é um tema bastante relevante na agenda política brasileira. Com base nisso, foi designado aos estados viabilizar, por meio de políticas públicas, o desenvolvimento social, buscando o alívio da pobreza e levando em consideração as singularidades regionais.

No Ceará, além das dificuldades socioeconômicas, o estado sofre com uma acentuada desigualdade relacionada às adversidades climáticas (seca e estiagem) de forma permanente, sendo mais graves nas regiões interioranas que são caracterizadas, em sua grande parte, por uma realidade difícil acentuada pela escassez ou inexistência de programas que auxiliem na promoção de uma vida digna.

Em 2018, de acordo com Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Ceará possuía cerca de 46,9% da sua população abaixo da linha da pobreza (definida pelo estado como pessoas com renda *per capita* inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo, equivalente a R\$477,00, sendo que 7% estava vivendo na linha da extrema pobreza, utilizando o critério definido pelo Bolsa Família, que corresponde a, aproximadamente, 367 mil pessoas residentes em 194 mil domicílios cearenses). O Ceará encontra-se na vigésima posição no ranking dentre todas as federações, incluindo o Distrito Federal, com renda *per capita* por pessoa igual a R\$ 848,00. Nesse panorama, destaca-se a Região do Litoral Oeste/Vale do Curu, na qual cerca de 70% da população (maior percentual da região com relação a pessoas em situação de miséria e vulnerabilidade social) é considerada pobre de acordo com o critério adotado pelo estado.

Diante desse cenário desfavorável, que se evidencia pela desigualdade social e pelo baixo capital físico e humano, o estado identificou a necessidade da criação de políticas voltadas à redução da pobreza e à superação da extrema pobreza de forma sustentável. Isso é um desafio para os gestores, pois a pobreza não deve ser vista apenas como uma questão de insuficiência de renda, e sim como uma problemática multidimensional que atinge diversos setores como saúde, saneamento básico, educação, segurança e entre outros. Portanto, necessita-se de mudanças estruturais importantes para proporcionar condições dignas de subsistência.

Nessa perspectiva, foi criado o Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP) como estratégia que visa favorecer o desenvolvimento socioeconômico por meio do financiamento de projetos nas diversas áreas de atuação como: trabalho e renda, saúde, assistência social, educação, cultura, esporte, habitação e desenvolvimento rural. É, portanto, uma ferramenta essencial para o estado do Ceará no combate e erradicação da extrema pobreza.

O presente trabalho visa estudar e analisar as aplicações realizadas pelo FECOP na região do Litoral Oeste entre os anos de 2010 a 2018, mediante a caracterização da pobreza existente no estado/região e o detalhamento das áreas em que houve a necessidade de implantar programas voltados para o auxílio ao desenvolvimento econômico-social, visando o aumento do bem-estar e a superação da pobreza da população.

Esta pesquisa justifica-se pela importância do estudo do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP) para toda a sociedade cearense. A fim de verificar e estudar a maneira como o estado aplica os recursos desse Fundo foi escolhida para análise a região do Litoral Oeste, a qual possui elevados índices de pessoas que ainda vivem em condições de vulnerabilidade. O resultado deste trabalho mostrará se a aplicação dos recursos está verdadeiramente contribuindo com o aumento do bem-estar e com a superação da pobreza na região.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Desde a sua criação, em 2003, o Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP) está se consolidando como um dos principais instrumentos no estado do Ceará, cujo objetivo institucional está em realizar ações governamentais estratégicas que permitam aos pobres, e aos extremamente pobres, a garantia do acesso a níveis dignos de subsistência, de modo a melhorar a qualidade de vida e o aumento do bem-estar desse segmento da população.

No que se refere à metodologia adotada na pesquisa, verifica-se que ela se classifica como descritiva exploratória, pois busca conhecer e detalhar a pobreza no Nordeste e no Ceará, as suas características e quais regiões possuem as maiores concentrações de pobres e extremamente pobres desse estado em específico. Além disso, busca descrever sobre o FECOP e os seus investimentos realizados em projetos, bem como acerca de programas na macrorregião do Litoral Oeste (Litoral Oeste/Vale do Curu e Litoral Norte) do estado entre os anos de 2010 a 2018.

Como base para esse estudo foi realizada uma análise de dados quantitativos secundários disponibilizados pela Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará (SEPLAG) e pela coordenadoria do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP). Foram utilizadas também informações do Censo Demográfico e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, além de dados referentes ao estado disponibilizado pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado (IPECE). As Pesquisas exploratórias visam proporcionar maior familiaridade com o problema, com vista a torna-lo mais explícito ou a construir hipóteses, incluindo levantamento bibliográfico e entrevista. Por outro lado, as pesquisas descritivas procuram especificar as características de uma população ou fenômeno, por técnicas de coleta de dados (GIL, 2002).

Como abordagem para esse trabalho também foi utilizada uma análise qualitativa e o método dedutivo, que se caracteriza como aquele que parte do geral para o específico permitindo, por meio da lógica e a partir de verdades comprovadas e indiscutíveis, gerar conclusões mais amplas (FREITAS e PRODANOV, 2013). Não tão diferente desse conceito, Gil (2008) define método dedutivo como aquele que parte de princípios reconhecidos como verdadeiros e indiscutíveis que possibilita chegar a conclusões de maneira puramente formal, isto é, em virtude unicamente da lógica. A pesquisa qualitativa, por sua vez, é uma abordagem que permite que praticamente qualquer acontecimento na vida real seja objeto de estudo, sendo muito bem empregada em pesquisas que envolvem entrevistas, nas quais há dificuldade

de extrair uma amostra adequada de entrevistados e obter taxa de resposta suficientemente alta, sendo que outras abordagens comprometeriam o estudo (YIN, 2016).

Dessa forma, foram observados os investimentos aplicados pelo Fundo nas regiões Litoral Oeste (Litoral Oeste/Vale do Curu e Litoral Norte) do Ceará, entre os anos de 2010 a 2018, no tocante à eficiência nos aumentos do bem-estar da população em vulnerabilidade e à análise de áreas em que os recursos foram implementados, verificando quais os efeitos obtidos a curto e longo prazo nas regiões. Vale ressaltar que também foram utilizados relatórios – gerados pelo PNAD/IBGE - quantitativos dos indivíduos que se enquadram nos perfis descritos. Quanto à técnica de análise de dados foram considerados os seguintes aspectos: a qualidade de recursos do FECOP implementados na região Litoral Oeste (Litoral Oeste/Vale do Curu e Litoral Norte), a análise dos investimentos realizados por setoriais do estado e quais os seus principais projetos voltados para alívio ou superação da pobreza na região.

3 POBREZA NA PESPPECTIVA REGIONALIZADA

O capitalismo construiu ao longo do século XX, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, sociedades baseadas no liberalismo econômico, caracterizado pela excessiva exploração das forças de trabalho e por uma má distribuição das riquezas geradas pelo próprio sistema, possuindo poucos movimentos de proteção social. O Estado se torna o principal instrumento no enfrentamento das desigualdades geradas pelas relações capitalistas. Na era do Estado do bem-estar social, o capitalismo monopolista irá adquirir uma fase mais humana e social, buscando superar os efeitos provocados pelas formações econômico-sociais, principalmente a pobreza.

3.1 Definição de Pobreza

A pobreza é um resultado da interação constituída pelo desenvolvimento capitalista na geração de riqueza e de sua acumulação, gerando uma má distribuição de renda e desigualdade no plano social, político, econômico e cultural. Embora a pobreza seja usualmente mensurada por critério de renda, existe a necessidade de entendê-la de forma multidimensional, como um fenômeno complexo que abarca dimensões subjetivas, que variam de acordo com as especificidades locais, em razão das heterogeneidades sociais (ROCHA, 2003). A definição desse autor caracteriza a pobreza não somente como a falta de acesso a bens, mas também como a carência de direitos e de esperança de um futuro melhor. Contudo, em outras concepções, pautadas nas teorias das necessidades básicas, uma pessoa é considerada pobre quando não possui o mínimo para que tenha acesso a elementos essenciais para uma vida digna.

Para Sen (1979), a pobreza deve ser vista como a privação das capacidades e não somente como o baixo nível de renda (comumente usado para identificá-la). Então, para o autor, ao analisar a pobreza na concepção das privações das capacidades e seu bem-estar, não se nega que por muitas vezes a renda é um dos responsáveis do estado do indivíduo e, quando ocorre ausência desta, é gerada a privação das capacidades das pessoas.

Silva, Bandeira e Lopes (2011) descrevem a pobreza como carência material devido à insuficiência de rendimentos que interferem no atendimento de necessidades básicas como: moradia, alimentação, vestuários e serviços públicos essenciais como saúde, educação, saneamento básico e transporte urbano. De acordo com Hernandes (1993), a população aprende a ser pobre, pois em uma sociedade em que não há mobilidade nem equidade social,

indivíduos se socializam e se acostumam a viver em certo estado de pobreza, vendo com naturalidade os condicionamentos sociais, econômicos e culturais, que os levam, por muitas vezes, à marginalização e à indigência.

Entretanto, não se pode definir a pobreza de uma única forma. Em linhas gerais pode-se concluir que se refere à situação em que o cidadão não consegue sustentar um padrão mínimo de vida socialmente aceitável, especificada em cada contexto regional e histórico. Dessa maneira, a abordagem teórica de pobreza absoluta faz com que seja possível constituir uma medida invariante no tempo das condições de vida da população em uma sociedade, facilitando a mensuração. A concepção de linha de pobreza equivale a essa medida, usualmente utilizada como parâmetro que permite a uma sociedade considerar como pobres todos os indivíduos que vivem abaixo dessa medida (BARROS, HENRIQUE e MENDONÇA, 2000).

A percepção de pobreza relativa possui uma relação com a desigualdade na distribuição de renda, podendo ser avaliada através da comparação dos padrões de vida na sociedade, incluindo aquelas pessoas que se situam na camada inferior da distribuição de renda em relação às melhores posicionadas. Sob critério relativo, a linha de pobreza muda proporcionalmente a uma medida de renda média, mas apenas se a distribuição de renda se mantiver constante. Neste critério, se a distribuição de renda é a mesma de um século atrás, então a pobreza continuaria existindo (PORTELA, 2006). A pobreza relativa é descrita como aquela situação em que o indivíduo, quando comparado a outros, possui menos atributos desejados, como renda e melhores oportunidades de emprego ou poder (CRESPO e GUROVITZ).

As políticas voltadas ao enfrentamento da pobreza podem ser aplicadas de duas formas para minimizá-la e possuem uma característica assistencialista. Essas políticas são destinadas àqueles que estão em situação de emergência e àqueles que estão em situação de vulnerabilidade, a fim de possibilitar a eles uma condição mais favorável em curto prazo por meio, por exemplo, do Programa Bolsa Família. Políticas de superação da pobreza tratam-se de políticas de médio e longo prazo, que visam a equidade social e desenvolvimento socioeconômico de forma estrutural (LAMPREIA, 1995).

A pobreza decorre, em grande parte, de um quadro de extrema desigualdade, sinalizada por profunda concentração de renda, colocando o Brasil num patamar entre os países com maior concentração de riquezas do mundo (SILVA, 2010). Segundo o IBGE, em 2018, cerca de 52,5 milhões de pessoas vivem abaixo da linha da pobreza no Brasil, com base no critério rendimento diário inferior a US\$ 5,5 que é a medida adotada pelo Banco Mundial

para identificar a pobreza em países em desenvolvimento como o Brasil, que conta com R\$ 420,00/mês, sendo 13,5 milhões de pessoas na extrema pobreza que sobrevivem apenas com US\$ 1,9/dia. Com a finalidade de minimizar a pobreza e incentivar o desenvolvimento social, o Governo Federal tem implementado inúmeros programas sociais em diversas áreas, como o programa Bolsa Família, Pronatec, Brasil Carinhoso, Brasil Sem Miséria, Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Microempreendedor individual, dentre outros.

Algumas políticas regionalizadas estão sendo implementadas como uma estratégia dos gestores para combater de forma eficiente a miséria, considerando as características sociais, regionais e históricas da população. Com isso, eles têm gerado programas capazes de atender de maneira precisa às necessidades locais, sem transformar pessoas e comunidades em beneficiários passivos dos programas assistenciais, mas fortalecendo as capacidades individuais e coletivas de satisfazer suas necessidades, resolvendo e melhorando sua qualidade de vida (SOARES *et al*, 2010). Segundo o IBGE (2020), a concentração de pessoas que vivem em situação de pobreza é maior no Nordeste que nas demais regiões do Brasil. A região possui cerca de 27,3% da população nacional e representa 47,9% de toda pobreza no Brasil. Em seguida, vem a região Norte com 26,1%, Sudeste com 17,8%, Centro-Oeste com 2,5% e, por fim, Sul com 5,7%. Essas duas últimas são as que apresentam as menores taxas percentuais do país, em relação à concentração de pobreza.

3.2 Pobreza no Nordeste e no Ceará

A região nordestina apresenta indicadores sociais bastante preocupantes em relação às demais regiões do país. Isso se deve aos frutos históricos da desigualdade relacionados à posse de terras e às políticas públicas ineficientes e limitadas que assolam a região. As condições climáticas específicas e o sistema de exploração não sustentável dos recursos naturais são os principais fatores que influenciam no desenvolvimento nordestino. Celso Furtado (1967) define a economia do nordeste como um conjunto de sistemas de pecuária bovina extensiva e agricultura de baixos rendimentos, associados com elementos monetários (pecuária e cultura de xerófilas, atendendo o mercado) e com outros não monetários (lavouras de subsistência- agricultura familiar). Tendo em vista as condições naturais, é esperado que essa região apresente uma baixa densidade demográfica, que se relaciona a um equilíbrio entre a população e os recursos naturais disponíveis. O autor complementa que os avanços no semiárido e na agricultura de subsistência gerou um

adensamento demográfico, o qual está relacionado ao problema da grande vulnerabilidade da economia devido às secas.

Furtado (1959), complementa enfatizando que as secas afetam o nordeste, principalmente na região semiárida. Portanto, as secas são consideradas o principal problema no desenvolvimento da economia na região. A atuação do Estado na região tem sido principalmente no que diz respeito ao problema hidráulico no território, através da criação de políticas federais e estaduais no combate às secas que estimulam e potencializam a estruturação econômica do semiárido que é, em grande parte, baseada na agricultura de subsistência. A baixa produtividade na região não é somente resultante dos fenômenos climáticos, mas de outros mais, porém a principal forma de contornar a situação seria o aumento da produção.

O tipo da atual economia da região semiárida é particularmente vulnerável a esse fenômeno das secas. Uma modificação na distribuição das chuvas ou uma redução no volume destas que impossibilite a agricultura de subsistência bastam para desorganizar toda a atividade econômica. A seca provoca, sobretudo, uma crise da agricultura de subsistência. Daí, suas características de calamidade social. (GTDN, 1959, p. 65).

Entre os anos de 1980 e 1990, houve uma intensificação dos fluxos migratórios das regiões rurais para regiões urbanas, motivados pelos empregos, subempregos e facilidades de acesso a serviços básicos, que eram mais eficientes nas zonas urbanas do que nas rurais. Isso, porém, acabou gerando o aumento de pessoas pobres no meio urbano e a intensificação da desigualdade social. Atualmente, uma parcela significativa dos nordestinos não tem acesso a serviços básicos – como saúde, educação, saneamento básico, transporte e mercados dinâmicos e complexos - em quantidade e qualidade suficientes.

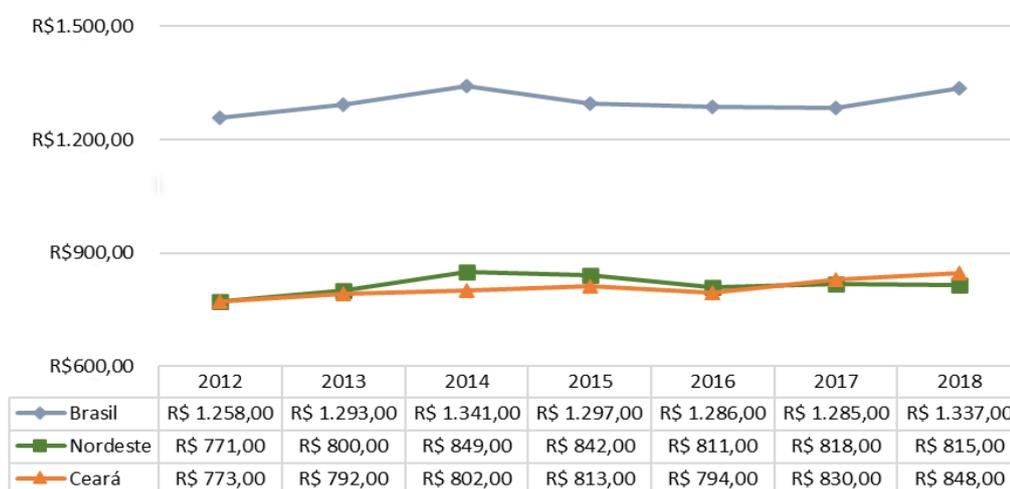
O perfil do Nordeste reflete bastante a realidade cearense, pois 98% do seu território são formados pelo clima Semiárido brasileiro que torna a região vítima de longas estiagens, as quais acentuam as deficiências estruturais presentes no Estado do Ceará, resultantes do modelo altamente desigual de desenvolvimento em longo prazo. Isso se confirma, por exemplo, nos baixos índices dos indicadores de educação, saúde, saneamento, habitação e alimentação. Historicamente, a maior parte da sociedade cearense apresentou um grande desprezo pela educação. Segundo o IBGE (2019), em 2018, cerca de 15,2% da população do Ceará são analfabetos, o que provoca a escassez de profissionais qualificados na força de trabalho. Outro indicador bastante preocupante é o desemprego, que atingiu, por exemplo, cerca de 11,7% da população no segundo semestre de 2019, de acordo a PNAD

(IBGE, 2019), provocando uma estrutura desigual da propriedade de bens, com a maior parcela vivendo no interior do estado, submetidos a uma vida com baixas expectativas de vida.

A seca está presente na paisagem da grande parte do Ceará e na sistemática do território cearense, e é acentuada pela baixa pluviosidade, escassez de recursos hídricos e o solo pobre, causando assim sérios déficits de estruturas, que são um dos principais obstáculos para o desenvolvimento da economia regional, constituída principalmente da agricultura e comércio. A água potável e o saneamento básico são um dos fatores mais preocupantes para uma parcela da população, resultante da baixa pluviosidade em algumas regiões, dificultando o acesso à água encanada, tendo como consequência o aumento e a propagação de doenças, produzindo impacto na saúde pública do estado.

Segundo o IBGE (2019), no Ceará, em 2018, a renda domiciliar *per capita* era de R\$ 848, menor que a renda nacional que foi de R\$ 1.337. Para destacar a desigualdade de renda em relação ao território cearense, o Gráfico 1 revela a distribuição *per capita* em relação aos estados da região Nordeste (em especial o Ceará) e o Brasil.

Gráfico 1- Rendimento domiciliar per capita média mensal – Brasil, Nordeste e Ceará – entre os anos de 2012 - 2018.

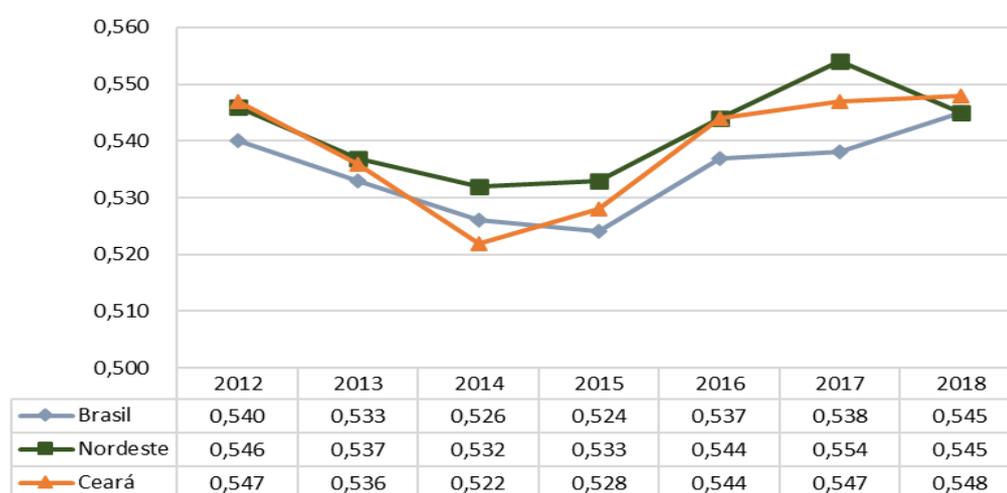


Fonte: Elaborado pelo autor com dados da PNAD/IBGE (2019) e IPECE (2020).

Uma forma utilizada para medir a desigualdade no país é o índice de Gini, que leva em consideração a renda *per capita* mensal. Esse indicador adota valores que variam entre 0 e 1, sendo que 0 corresponde à igualdade de renda entre os indivíduos e 1 representa a extrema desigualdade do rendimento em uma sociedade. O Gráfico 2 apresenta o índice de Gini do Brasil, Nordeste e Ceará. Nota-se que entre os anos de 2012 a 2014 o estado teve uma

expressiva diminuição no coeficiente, mas, a partir de 2015, a desigualdade vem crescendo de forma contínua. Em 2018 o Ceará possui um índice maior se comparado ao Brasil e ao Nordeste.

Gráfico 2 - Índice de Gini do rendimento domiciliar per capita mensal – Brasil, Nordeste e Ceará entre os anos 2012 - 2018.



Fonte: Elaborado pelo autor com dados da PNAD/IBGE (2019) e IPECE (2020)

Nota: Rendimentos deflacionados para reais médios do próprio ano.

No Brasil, para mensurar a extrema pobreza, é usado um critério internacional definido pelo Banco Mundial. Esse critério diz que o indivíduo é considerado em situação de extrema pobreza se seus rendimentos diários são inferiores a U\$ 1,90 *per capita*, em Paridade de Poder de Compra (PPC-2011), que inclusive é usado no primeiro objetivo do ODS (Objetivo do Desenvolvimento Sustentável): erradicação da extrema pobreza em todas as formas, para todas as pessoas em todos os lugares. De acordo com esse parâmetro, em 2018 viviam no Ceará 12,5% da população na extrema pobreza, ou seja, cerca de 1,131 milhão de pessoas nessa situação. Esse percentual é superior ao nacional que é de 6,5% na extrema pobreza.

Em 2011, foi lançado o Plano Brasil Sem Miséria que permitiu acabar com a extrema pobreza por meio do programa Bolsa Família, retirando 22 milhões de pessoas da miséria. Foi criado um parâmetro para calcular e identificar a população em situação de indigência (renda familiar *per capita* de até R\$ 70 em 2011) que é usado como critério de corte para utilização do Benefício de Superação da Pobreza (BSP), que objetiva complementar a renda familiar para superar a extrema pobreza. Em 2018, de acordo com esse

critério, o valor foi corrigido pelo decreto de nº 9.396, que considerava pessoas em situação de pobreza como aquelas que têm renda mensal familiar *per capita* de até R\$ 89 reais.

No Ceará, residiam 7% da população que se encontrava nessa situação, correspondendo a 367 mil pessoas em 194 domicílios cearenses, sendo um percentual maior que o Brasil que conta com cerca de 4,2% da população nessa situação. Apesar dos valores das linhas de extrema pobreza nacional e internacional ser próximos, em 2011, com o decorrer do tempo, esses valores ficaram cada vez mais distantes, pois o critério do programa brasileiro é atualizado em períodos de dois a três anos através de decretos. Outro parâmetro usado pelo Governo Federal é o de pessoas em situação de pobreza, que são aquelas que possuem a renda *per capita* entre R\$ 89,01 e 178,00. É relevante esse critério por ser um dos que possibilita o acesso ao programa de superação da pobreza do país, que adota o parâmetro de renda R\$ 89,00 *per capita*. Em relação ao percentual de indivíduos pobres por região, iremos analisar o estado do Ceará por meio da divisão das Macrorregiões de Planejamento usado no ano de 2012.

Tabela 1 - Pessoas extremamente pobres por Macrorregiões do Estado do Ceará.

Regiões de Planejamento	População	Nº de pessoas extremamente pobres	% Extremamente pobres relação a população	Participação no Total do Estado
1 - Região Metropolitana de Fortaleza	3.615.767	260.929	7,22%	17,36%
2 - Litoral Oeste	834.780	264.879	31,73%	17,62%
3 - Sobral/ Ibiapaba	837.618	206.182	24,62%	13,72%
4 - Sertão dos Inhamuns	411.407	128.601	31,26%	8,56%
5 - Sertão Central	617.540	183.657	29,74%	12,22%
6 - Baturité	230.523	59.591	25,85%	3,97%
7 - Litoral Leste/Jaguaribe	566.250	109.625	19,36%	7,29%
8 - Cariri/Centro Sul	1.338.496	289.460	21,63%	19,26%
Ceará	8.452.381	1.502.924		100%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Censo/IBGE (2010)

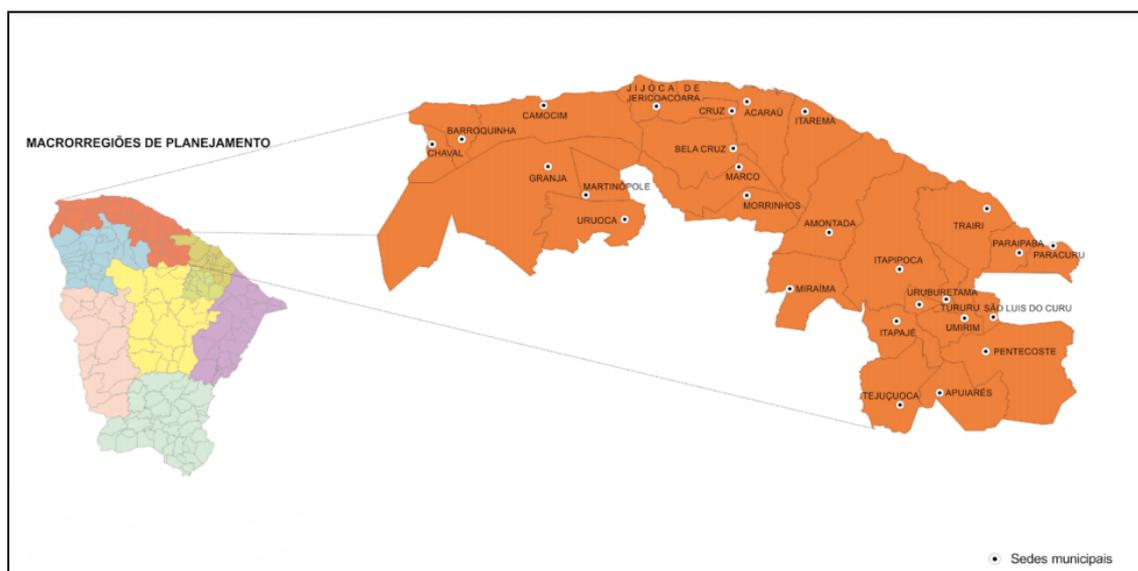
O censo de 2010 aponta que em todo o Ceará existem 1.502.924 cearenses que vivem abaixo da linha de extrema pobreza de acordo com último censo do IBGE. De acordo com esse censo as maiores parcelas encontram-se no Cariri/Centro Sul do estado com 289.460 pessoas, seguido por RMF com 260.929 pessoas e, por fim, Litoral Oeste com 264.879 pessoas. Entretanto o maior percentual, de fato, em relação à população, está na região do Litoral Oeste, com 31,73% da sua população que se enquadra como miseráveis. Assim, nesse

trabalho serão analisados os investimentos do FECOP que ocorreram na região do Litoral Oeste.

3.3 Macrorregião do Litoral Oeste

A Macrorregião do Litoral Oeste localiza-se ao noroeste do Ceará, possuindo uma população de aproximadamente 834.780 habitantes, sendo integrada por vinte e sete municípios: Acaraú, Amontada, Apuiarés, Barroquinha, Bela Cruz, Camocim, Chaval, Cruz, Granja, Itapajé, Itapipoca, Itarema, Jijoca de Jericoacoara, Marco, Martinópolis, Miraíma, Morrinhos, Paracuru, Paraipaba, Pentecoste, São Luís do Curu, Tejuçuoca, Trairi, Tururu, Umirim, Uruburetama e Uruoca.

Figura 1 - Mapa da Macrorregião de Planejamento do Litoral Oeste.



Fonte: Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG, 2014).

O clima dessa região recebe influência do tropical quente e semiárido, característico da faixa litorânea e tropical quente semiárido (em menor escala) que abrange as áreas da bacia hidrográfica do Rio do Curu. A Região possui inúmeras unidades geoambientais, dentre elas as planícies litorâneas (compostas por faixas de praia e pontos com dunas móveis formadas por diferentes gerações e planícies fluviomarinhas). Desse modo, são regiões instáveis e com alta vulnerabilidade à ocupação. Já os tabuleiros pré-litorâneos são ambientes mais propícios à ocupação, pois são qualificados como mediantemente estáveis e com baixa vulnerabilidade. É preciso ressaltar também as serras úmidas e semiúmidas, localizadas

entre as cidades de Itapipoca, Itapajé e Uruburetama, que são regiões instáveis e com alta vulnerabilidade de ocupação.

A formação da economia da macrorregião se dá por meio dos setores industriais, da agropecuária, do comércio e outros serviços. Uma parcela do setor da agropecuária está voltada para agricultura familiar e de subsistência, que fomenta o comércio e os serviços da região. As indústrias presentes são focadas na produção de produtos perecíveis e na exportação de bens duráveis. Em relação ao PIB, se destaca o município de Itapipoca, Itapajé, Camocim e Acaraú, mas, ao analisar o PIB por pessoa na macrorregião, constata-se que todas as cidades estão abaixo da média per capita estadual. Os municípios de Tejuçuoca e Bela Cruz são os que têm o menor PIB por pessoa.

Tabela 2- População Pobre, extremamente pobre e beneficiários da região do Litoral Oeste.

Municípios	Área Total (Km ²)	População Estimada	PIB	Famílias beneficiárias - Programa Bolsa Família	Extremamente Pobres (Per capita R\$89)	Pobres (Per capita entre R\$89,01 a R\$178,00)
Acaraú	843	62.557	R\$ 558.812,22	10.215	10.358	384
Amontada	1.178	43.131	R\$ 435.221,27	6.748	6.806	349
Apuiarés	545	14.814	R\$ 100.810,78	2.762	2.753	152
Barroquinha	383	14.898	R\$ 99.865,41	2.676	2.707	155
Bela Cruz	843	32.593	R\$ 238.666,86	4.719	4.435	437
Camocim	1.125	63.408	R\$ 570.991,34	8.168	7.301	1.545
Chaval	238	13.047	R\$ 80.920,36	2.232	2.180	123
Cruz	330	24.131	R\$ 215.875,84	3.835	3.470	448
Granja	2.663	54.729	R\$ 366.268,30	7.767	7.233	903
Itapajé	431	52.240	R\$ 557.101,66	6.176	4.206	2.093
Itapipoca	1.614	128.135	R\$ 1.648.263,61	20.066	19.292	1.552
Itarema	721	41.445	R\$ 737.895,25	6.963	6.773	688
Jijoca de Jericoacoara	205	19.587	R\$ 347.488,11	2.236	1.589	502
Marco	574	27.127	R\$ 322.684,31	3.886	3.242	848
Martinópolis	299	11.143	R\$ 75.696,39	2.178	1.916	136
Miraíma	700	13.669	R\$ 85.474,61	3.553	2.047	110
Morrinhos	416	22.354	R\$ 138.555,06	3.171	2.939	338
Paracuru	300	34.097	R\$ 488.165,93	4.898	4.078	1.232
Paraipaba	301	32.700	R\$ 390.493,60	4.823	4.169	858
Pentecoste	1.378	37.326	R\$ 407.784,54	6.963	3.957	883
São Luís do Curu	122	12.938	R\$ 216.022,76	1.955	1.831	294
Tejuçuoca	760	18.998	R\$ 105.543,20	3.898	4.134	89
Trairi	926	55.535	R\$ 824.995,78	11.859	12.548	318
Tururu	202	16.015	R\$ 104.729,56	2.889	3.036	201
Umirim	317	19.811	R\$ 153.614,66	3.346	3.240	144

Uruburetama	97	21.725	R\$ 355.382,67	4.269	4.387	203
Uruoca	697	13.763	R\$ 169.139,36	2.218	2.152	179
Litoral Oeste	18.208	901.916	9.796.463	144.469	132.779	15.164

Fonte: Elaborado pelo o autor com dados do Censo/IBGE (2019) e SEPLAG.

Outro ponto importante para a descrição social dos municípios é em relação às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, que beneficia cerca de 144.469 famílias que fazem parte da população com baixo poder aquisitivo. Apenas Itapajé e Pentecoste apresentam percentuais abaixo de 50% com relação à população que recebe Bolsa Família. Em Trairi há 84%, Uruburetama cerca de 76% e General Sampaio atinge o percentual de 86%. Outra característica da região desses municípios é que nela há uma maior concentração de pessoas extremamente pobres, totalizando cerca de 132.779 em comparação com indivíduos em situação de pobreza, que totaliza 15.164 cidadãos. Por essa razão, houve a necessidade da criação de políticas públicas voltadas à superação e erradicação dos níveis de pobreza no Ceará. Nesse sentido, como um instrumento utilizado para financiar programas com essa finalidade, foi criado o Fundo Estadual de Combate à Pobreza no Estado do Ceara – FECOP.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS COMO FERRAMENTA DE COMBATE À POBREZA

A intensificação das questões sociais e econômicas se dá após a grande crise econômica do ano de 1929, com o crescimento e desenvolvimento do capitalismo monopolista, que estabeleceu uma nova relação entre capital e trabalho, e nomeou o Estado como mediador nas relações sociais. O Estado torna-se o responsável pela formulação e cumprimento das políticas sociais e econômicas. Então, as Políticas Públicas vêm sendo geradas pelo Estado, com o objetivo de atender às demandas que emergem pela sociedade.

Pereira (1994) define política pública como sendo uma linha da ação coletiva que concretiza os direitos sociais declarados e garantidos em lei. É por meio das políticas públicas que são distribuídos ou redistribuídos bens e serviços sociais, em resposta às demandas sociais e, portanto, tornam-se um direito para o coletivo, não para o individual. Pereira (1994), também destaca que o termo público, associado à política, não é uma relação exclusiva ao Estado, mas sim à coisa pública, ou seja, de acesso a todos, sob o amparo de uma lei ou de um apoio de uma série de interesse sociais. Embora as políticas públicas sejam reguladas pelo Estado, elas também englobam preferências, escolhas e decisões privadas podendo e devendo

ser controladas pelos cidadãos. A política pública expressa, assim, a conversão de decisões privadas em decisões e ações públicas que afetam a todos.

Nos processos de reconhecimento de que existem problemas sociais (ou econômicos, ambientais, dentre outros), e de que há necessidade de se propor soluções, as políticas públicas, na maior parte do tempo, estão sendo construídas ou reformadas (CASTRO; OLIVEIRA, 2014). No processo de percepções dos problemas e definições de políticas, o Estado está mais próximo de uma “autonomia relativa” nos espaços de atuação, permeado por influências externas e internas (EVANS; RUESCHMEYER; SKOCPOL, 1985). Dessa maneira, as políticas públicas são entendidas como o “Estado em ação” (Gobert, Muller, 1987), visando implementar um projeto de governo, através de programas e ações voltadas para setores específicos da sociedade. Tais políticas, programas e ações concretizam-se na oferta de bens e serviços que atendam às demandas resultantes das disputas políticas acerca do que é (ou deveria ser) de interesse público. Nas sociedades contemporâneas, cabe ao Estado prover políticas públicas que atendam aos anseios da sociedade. Para que as funções estatais sejam exercidas com legitimidade, é preciso haver planejamento e permanente interação entre governos e sociedade, de forma que sejam pactuados objetivos e metas que orientem a formulação e a implementação das políticas públicas.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 institui no seu Art. 3º como princípios fundamentais da República: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais; e, por fim, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Desde a sua promulgação, a Constituição vem se tornando um elemento norteador da criação e da implementação de políticas públicas que contribuem para o alcance desses objetivos.

No Ceará, ao decorrer dos anos, houve diversos avanços econômicos que, entretanto, não conseguiram atender todas as regiões no que tange às suas necessidades sociais. Esse fato gerou uma elevada desigualdade impulsionada, também, pela dificuldade de acesso a serviços públicos e pela má distribuição de renda. Nesse estado, uma parcela da população depende basicamente da agricultura e do comércio e, por isso, existe a necessidade da preservação ambiental, reestruturação, organização espacial, e da adoção de medidas para diminuir a concentração populacional, de modo a estimular o desenvolvimento do interior, por meio de investimentos em infraestrutura, energia, saneamento básico, transporte de qualidade, geração de emprego, educação, saúde e renda para todos (BAR-EL, 2006). Diante desses fatos,

o Governo do Estado do Ceará lançou, em 2003, o Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP), que visava financiar e viabilizar para a população programas de acesso a níveis dignos de subsistência de modo a promover melhorias e alívio da pobreza conseguindo, possivelmente, sua erradicação.

4.1 Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Estado do Ceará – FECOP

O Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza foi editado por meio da Emenda Constitucional nº 31 de 14 de Dezembro de 2000, a qual autoriza criação de Fundo pelo âmbito do Poder Executivo Federal (Estados, Distrito Federal e pelos municípios), com vista a proporcionar a todos o acesso a programas e ações de auxílio em níveis dignos de subsistência, por meio da nutrição, educação, saúde, habitação e entre outros serviços que são de relevante interesse social. Tudo isso utilizando os recursos originários de acréscimo de tributos aplicados em diversas contribuições sociais, alíquota sobre IPI (Imposto sobre os Produtos Industrializados) considerados supérfluos, ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e outros tributos provenientes da União.

Sendo assim, no Estado do Ceará, no ano de 2003, foi instituído o Fundo de Combate à Pobreza pela lei complementar de nº 37 de 26 de novembro de 2003 (DOE de 27/11/2003) e regulamentado pelo Decreto de nº 29.910, de 29 de setembro de 2009 (DOE de 30/09/2009). A sua fonte de receita é constituída pela lei complementar de nº 37/2003, em que são arrecadados o adicional de dois pontos percentuais na alíquota do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS), os quais incidem sobre os seguintes produtos e serviços: bebidas alcoólicas, armas e munições, embarcações esportivas, fumo, cigarros, aviões ultraleves, asas-deltas, energia elétrica, gasolina e serviços de comunicação e de outras receitas que vierem a ser destinadas ao Fundo.

O objetivo principal do Fundo é a promoção de transformações estruturais que proporcionem o combate à pobreza e extrema pobreza, reduzindo-as sistematicamente no estado. Isso deve ocorrer por meio de assistência a toda a população em situação de vulnerabilidade, isto é, que se situa abaixo da linha da pobreza. Essa assistência deve envolver desenvolvimento de programas e ações que facilitem o acesso a serviços sociais com o intuito de melhorar as condições de vida, de modo a garantir o desenvolvimento do capital humano, social e financeiro dos cearenses pobres. O público-alvo envolve pessoas pobres e

extremamente pobres, sendo estas aptas a serem beneficiários do programa. Todos os indivíduos que apresente privações de elementos básicos para sobrevivência - desde que comprove mediante documentação exposta na Lei nº 14.859, de 28 de dezembro de 2010 - e que estão situados abaixo da linha pobreza (renda familiar mensal inferior ½ salário mínimo per capita), podem ser beneficiados por essa assistência. Vale ressaltar que, conforme o Decreto Federal nº 9.396, de 30 de maio de 2018, são considerados como extremamente pobres pessoas, grupos ou famílias, que possuem renda familiar *per capita* mensal de até R\$ 89,00 (FECOP/SEPLAG, 2020).

Os princípios norteadores do FECOP são: transparência, participação, regionalização, controle, sustentabilidade, responsabilidade social e efetividade dos programas implementados por meio do Fundo, envolvendo o Estado e a sociedade civil. O Fundo apoia projetos em duas grandes categorias definidas pelo Decreto Nº 29.910, de 29 de setembro de 2009, a saber: Projetos Assistenciais e Projetos Estruturantes. Os projetos devem ser planejados e executados de modo que sejam implantados de forma concomitante, com vista a potencializar os recursos disponíveis.

- Projetos Assistenciais: Priorizam ações direcionadas às pessoas ou comunidades mais vulneráveis com baixa potencialidade da migração do pobre para não pobre. Focam no fortalecimento das potencialidades dos indivíduos e/ou famílias em situações de risco pessoal, das quais seus direitos foram violados ou ameaçados. Incluem projetos voltados para regulamentação do acesso à alimentação de qualidade a todos (FECOP/SEPLAG, 2017).
- Projetos Estruturantes: Destinam-se à população em situação de indigência, visando proporcionar condições de migrar de pobre para não pobre. Envolvem projetos voltados à educação, os quais suplementam as ações de responsabilidades do Estado, bem como projetos de ocupação e renda que, por sua vez, permitem o acesso de cearenses ao mercado de trabalho e a complementação da renda familiar - tanto em âmbito urbano como no meio rural - de acordo com o alvo. Integram os projetos estruturantes os projetos de infraestrutura que compõem serviços básicos que contribuem para o desenvolvimento econômico e social de determinada localidade, podendo ser domiciliar ou comunitária (FECOP/SEPLAG, 2017).

O Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP) atua no apoio financeiro, integral ou complementar de projetos demandadas pela sociedade, podendo ser resultante de

identificação de técnicas ou demandas setoriais. A gestão do Fundo é realizada por meio do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social (CCPIS) e de uma Gerência Executiva do FECOP – GEF integrada à Coordenadoria de Promoção de Políticas de Combate à Pobreza e Inclusão Social – CCOPI, da Secretária do Planejamento e Gestão – SEPLAG. A Secretaria da Fazenda (SEFAZ) é a gestora financeira do Fundo, sendo responsável pelas informações relativas às receitas e despesas realizadas (FECOP/SEPLAG, 2017).

A Gerência Executiva do FECOP (GEF) é responsável pela implementação e administração do Fundo, executando as diretrizes e decisões aprovadas pelo CCPIS. Ela também atua, concomitantemente, na orientação, coordenação e supervisão das ações desenvolvidas pela Secretária do Estado, promovendo a capacitação das equipes executoras dos projetos. A operacionalização do FECOP ocorre por meio da condução de projetos que têm por objetivo obter financiamentos necessários para as suas execuções e, por conseguinte, da satisfação das demandas sociais que desafiam a migração da condição de pobre para não pobre. Esses projetos devem ser alinhados a um dos Programas do Fundo (Assistencial ou Estruturante), e submetidos à apreciação do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS. Quando aprovados são executados pelas Secretarias de Estado competentes, mediante transferência de recursos a estas por parte da Secretaria da Fazenda – SEFAZ. Quando rejeitados, são arquivados (FECOP/SEPLAG, 2017).

As políticas adotadas pelo Fundo Estadual de Combate à Pobreza garantem a sustentabilidade social, com ações que reduzem as desigualdades e a pobreza. Essas ações também ampliam o acesso a direitos básicos de toda a população estadual. As políticas macroeconômicas que predominam no Estado do Ceará são baseadas no plano Ceará Sustentável e abordam os aspectos regionais, principalmente voltados à conservação da natureza e à reorganização parcial. Dessa forma, para promover um desenvolvimento sustentável, investir em políticas voltadas às vivências da população e ao atendimento de todas as necessidades que comprometem o bem-estar social é essencial (SEPLAG, 2020).

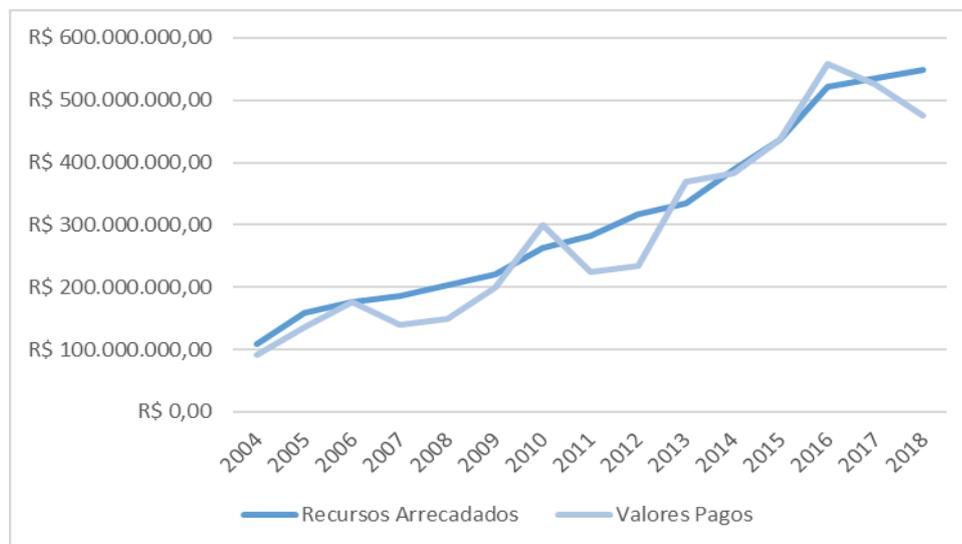
O volume total arrecadado pelo FECOP no período de 2004 a 2018 foram de R\$ 4.681.731.624,43, oriundo dos 2% na alíquota do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias (ICMS) e da prestação de serviços de transportes interestadual, intermunicipal e de comunicações, discriminados no inciso I, do art. 2.º, da Lei Complementar nº 37, de 26/11/203 (DOE de 27/11/2003).

Tabela 3- Arrecadação do FECOP entre os anos de 2004 - 2018.

Ano	Recursos Arrecadados	%	Valor Pagos	%	Índice de Execução Financeira (%)
2004	R\$ 108.106.230,51	2,31	R\$ 92.075.911,35	2,09	85,17
2005	R\$ 158.472.722,86	3,38	R\$ 136.565.300,51	3,1	86,18
2006	R\$ 176.641.547,50	3,77	R\$ 175.699.124,59	3,99	99,47
2007	R\$ 185.782.581,03	3,97	R\$ 139.942.070,87	3,18	75,33
2008	R\$ 203.947.870,26	4,36	R\$ 149.753.801,24	3,4	73,43
2009	R\$ 220.349.638,71	4,71	R\$ 199.326.302,76	4,53	90,46
2010	R\$ 263.789.638,90	5,63	R\$ 300.616.615,64	6,83	113,96
2011	R\$ 282.570.482,47	6,04	R\$ 224.205.634,21	5,1	79,35
2012	R\$ 317.841.835,82	6,79	R\$ 233.650.085,35	5,31	73,51
2013	R\$ 334.451.816,87	7,14	R\$ 369.175.953,54	8,39	110,38
2014	R\$ 387.596.425,14	8,28	R\$ 383.300.047,76	8,71	98,89
2015	R\$ 436.603.340,83	9,33	R\$ 437.069.494,05	9,94	100,11
2016	R\$ 520.798.912,77	11,12	R\$ 557.772.821,42	12,68	107,1
2017	R\$ 535.853.837,99	11,45	R\$ 525.267.669,87	11,94	98,02
2018	R\$ 548.924.742,77	11,72	R\$ 474.509.907,38	10,79	86,44
TOTAL	R\$ 4.681.731.624,43	100%	R\$ 4.398.930.740,54	100%	93,10%

Fonte: Elaborado pelo o autor com dados da SEPLAG/FECOP

Observa-se que, no decorrer dos anos, o valor arrecadado, anualmente, tem sido sempre significativamente superior ao arrecadado em períodos anteriores, portanto, havendo um crescimento de valores financiados pelo FECOP.

Gráfico 3 - Evolução de arrecadação recursos arrecadados x valores pagos entre os anos de 2004 a 2018.

Fonte: Elaborado pelo o autor com dados da SEPLAG/FECOP (2020)

Objetivando satisfazer todas as demandas e necessidades que lhe foram fomentadas, a gestão realizou ações no período incluindo todas as regiões de planejamento do estado as quais foram beneficiadas com investimentos arrecadados pelo Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP). Os investimentos são realizados por meio da alocação e uso de recursos mediante o Fundo Especial de Gestão gerido pela SEPLAG. Esses recursos são incentivados pela participação das Secretarias do Estado e permitiram que a região fosse mais assistida e considerada de acordo com suas reais necessidades e peculiaridades, inclusive com relação à pobreza, que é bastante concentrada. As despesas financiadas com o FECOP correm à conta de dotações orçamentárias consignadas, anualmente, nos órgãos e entidades setoriais, denominados de executores locais, responsáveis pela execução das ações financiadas pelo Fundo. Os recursos do Fundo são transferidos diretamente da SEFAZ para as Secretarias Setoriais que prestam contas de sua aplicação à Gerência Executiva do Fundo, nos termos da Resolução do Conselho Consultivo (SEPLAG, 2017). Entre os anos de 2010 a 2015, a Região do Litoral Oeste recebeu recursos em investimento - implementados por programas e projetos de setoriais do Estado relevantes nas áreas da Cultura, Ciência e Tecnologia, Esporte, Educação, Saúde e Infraestrutura - no valor de R\$ 158.218.790,90 (Tabela 4).

Em 2015, houve uma reestruturação das macrorregiões do estado com o objetivo de atualizá-las e aperfeiçoar as atividades de planejamento, monitoramento e implementação de políticas públicas de forma regionalizada, sendo utilizada também na elaboração dos instrumentos de planejamento legal (SEPLAG, 2015). Houve reestruturação em 14 regiões de planejamento no Ceará e, nessa divisão, a região do Litoral Oeste foi desmembrada em duas novas regiões: Litoral Norte, que contempla: Acaraú, Barroquinha, Bela Cruz, Camocim, Chaval, Cruz, Granja, Itarema, Jijoca de Jericoacoara, Marco, Martinópolis, Morrinhos e Uruoca; e Litoral Oeste/Vale do Curu: que envolve os municípios de Amontada, Apuiarés, General Sampaio, Irauçuba, Itapajé, Itapipoca, Miraíma, Pentecoste, Tejuçuoca, Tururu, Umirim e Uruburetama. Nesse sentido, se deu a necessidade do acompanhamento dos investimentos do FECOP nessas duas regiões, que antes pertencia ao Litoral Oeste, a fim mensurar os impactos no bem-estar da população pobres em longo prazo.

Tabela 4 - Recursos pagos por região entre os anos de 2010 a 2015.

REGIÕES DE PLANEJAMENTO	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1- RMF	R\$ 70.404.897,04	R\$ 66.553.125,30	R\$ 83.150.354,46	R\$ 162.245.331,68	R\$ 162.390.540,17	R\$ 205.804.344,13
2- Litoral Oeste	R\$ 32.051.763,88	R\$ 15.450.220,97	R\$ 18.628.427,00	R\$ 24.791.078,90	R\$ 33.229.758,29	R\$ 34.067.541,86
3- Sobral/Ibiapaba	R\$ 25.124.358,68	R\$ 20.160.407,60	R\$ 22.620.261,48	R\$ 26.147.258,23	R\$ 45.510.274,22	R\$ 39.719.979,50
4- Sertão dos Inhamuns	R\$ 22.284.878,34	R\$ 14.658.044,68	R\$ 17.275.455,68	R\$ 18.492.732,91	R\$ 25.406.587,79	R\$ 23.670.422,44
5- Sertão Central	R\$ 28.366.675,92	R\$ 24.601.196,99	R\$ 23.408.178,33	R\$ 26.711.679,65	R\$ 34.050.619,45	R\$ 34.144.846,83
6- Baturité	R\$ 8.171.946,62	R\$ 5.817.031,38	R\$ 6.594.221,65	R\$ 7.718.220,18	R\$ 10.486.984,45	R\$ 11.337.023,26
7- Litoral Leste/Jaguaribe	R\$ 21.432.568,27	R\$ 16.609.325,09	R\$ 17.937.886,53	R\$ 20.333.430,59	R\$ 22.605.571,72	R\$ 30.172.196,78
8 - Cariri/Centro Sul	R\$ 42.651.977,10	R\$ 31.793.487,71	R\$ 33.881.547,25	R\$ 39.663.621,13	R\$ 49.619.711,67	R\$ 57.753.139,25
22-ESTADO DO CEARÁ	R\$ 50.127.619,22	R\$ 28.562.794,49	R\$ 10.670.877,97	-	R\$ 112.546.447,45	R\$ 400.000,00
	R\$ 300.616.685,07	R\$ 224.205.634,21	R\$ 234.167.210,35	R\$ 326.103.353,27	R\$ 495.846.495,21	R\$ 437.069.494,05

Fonte: Elaborado pelo o autor com dados da SEPLAG/FECOP

Entre os anos de 2016 a 2018, o Litoral Norte do Estado recebeu do FECOP o valor de R\$ 56.709.532,28 em recursos, e no Litoral Oeste/Vale do Curu foram investidos R\$ 49.225.798,48 (Tabela).

Tabela 5- Recursos pagos por região entre os anos de 2016 a 2018.

REGIÕES DE PLANEJAMENTO	2016	2017	2018
1-Cariri	R\$ 52.737.656,04	R\$ 49.834.331,18	R\$ 50.757.800,73
2-Centro Sul	R\$ 24.449.794,53	R\$ 16.740.989,52	R\$ 18.359.766,64
3-Grande Fortaleza	R\$ 276.121.180,53	R\$ 266.552.137,09	R\$ 230.236.136,39
4-Litoral Leste	R\$ 11.238.075,79	R\$ 9.313.614,82	R\$ 9.281.651,57
5-Litoral Norte	R\$ 20.001.165,26	R\$ 20.296.913,97	R\$ 16.411.453,05
6-Litoral Oeste/Vale Do Acaraú	R\$ 18.941.805,54	R\$ 15.534.864,15	R\$ 14.749.128,79
7-Macijo Do Baturité	R\$ 14.047.948,77	R\$ 15.622.168,45	R\$ 12.349.647,99
8-Serra Da Ibiapaba	R\$ 13.313.248,77	R\$ 12.800.933,97	R\$ 12.663.922,69
9-Sertão Central	R\$ 22.003.135,57	R\$ 25.621.056,43	R\$ 22.391.867,46
10-Sertão De Canindé	R\$ 14.587.324,90	R\$ 11.018.962,63	R\$ 9.809.172,38
11-Sertão De Sobral	R\$ 33.410.938,98	R\$ 30.763.590,63	R\$ 24.831.944,65
12-Sertão Dos Crateús	R\$ 26.777.190,25	R\$ 22.837.138,23	R\$ 24.321.712,14
13-Sertão Dos Inhamuns	R\$ 10.136.247,39	R\$ 8.448.084,39	R\$ 9.251.338,05
14-Vale Do Jaguaribe	R\$ 20.007.109,10	R\$ 19.882.884,41	R\$ 19.094.364,85
	R\$ 557.772.821,42	R\$ 525.267.669,87	R\$ 474.509.907,38

Fonte: Elaborado pelo o autor com dados da SEPLAG/FECOP.

O FECOP subsidia as secretarias na formação de parcerias que potencializam os recursos disponíveis e ampliam a capacidade de resolução dos problemas a serem enfrentados. Os recursos do Fundo constituem-se em muitos projetos apoiados na contrapartida do Governo do Estado a fim de mobilizar recursos de outras fontes. É função das secretarias setoriais identificarem projetos com objetivos, metas e público-alvo compatíveis com o FECOP tendo como perspectiva não somente assegurar recursos novos ou adicionais, mas também otimizar os recursos existentes mediante a troca de experiências e a incorporação de métodos e técnicas inovadoras e exitosas.

Entre os anos de 2010 a 2018 na Região do Litoral Oeste (Região Oeste/Vale do Curu e Região Norte), as secretarias realizaram o repasse no valor de R\$ 264.154.121,66 em recursos destinados ao atendimento às necessidades da população mais vulnerável da região (Tabela 4 e Tabela). No período é evidente as maiores concentrações de recursos em 3 Secretarias: Secretaria do Desenvolvimento Agrário (SDA), Secretaria da Educação (SEDUC) e Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS).

Tabela 6- Recursos empenhados na região do Litoral Oeste por setoriais entre os anos de 2010 a 2015.

Setoriais do Estado	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Secretaria de Desenvolvimento Agrário – SDA	R\$ 9.702.496,04	R\$ 7.920.879,55	R\$ 12.596.499,78	R\$ 12.172.870,33	R\$ 14.202.164,85	R\$ 13.914.801,70
Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS	R\$ 2.758.764,56	R\$ 2.606.261,37	R\$ 3.277.769,74	R\$ 4.332.011,64	R\$ 3.693.505,42	R\$ 3.510.409,76
Secretaria da Educação – SEDUC	R\$ 105.528,00	R\$ 3.762.961,15	R\$ 5.969.204,82	R\$ 14.497.839,41	R\$ 13.704.636,18	R\$ 10.482.732,64
Secretaria das Cidades – CIDADES	R\$ 4.289.292,17	R\$ 924.380,21	R\$ 120.546,79	R\$ 232.308,87	R\$ 194.831,28	R\$ 80.000,00
Secretaria do Esporte – SESPORTE	R\$ 364.034,52	R\$ 317.756,30	R\$ 229.240,00	R\$ 307.720,00	R\$ 197.600,00	-
Secretaria de Recursos Hídricos –SRH	R\$ 422.067,28	R\$ 807.031,78	R\$ 142.867,05	R\$ 271.690,22	R\$ 1.066.845,36	R\$ 7.975.830,03
Secretaria da Cultura – SECULT	R\$ 162.143,60	R\$ 13.140,00	R\$ 98.400,00	R\$ 101.200,00	R\$ 60.000,00	R\$ 8.000,00
Secretaria da Infraestrutura - SEINFRA	R\$ 15.145.291,40	R\$ 1.422.740,71	R\$ 193.750,00	R\$ 503.750,00	-	-
Secretaria da Ciências e Tecnologia – SECITECE	R\$ 993.880,14	R\$ 640.797,00	R\$ 105.125,00	-	-	R\$ 745.859,43
Secretaria de Saúde – SESA	-	-	-	-	R\$ 2.609.172,51	-
Gabinete do Governador – GABGOV	-	-	-	R\$ 475.000,00	R\$ 556.783,89	R\$ 561.842,98
Secretaria Especial de Políticas Sobre Drogas - SPD	-	-	-	-	-	R\$ 23.824,50
	R\$ 33.943.497,71	R\$ 18.415.948,07	R\$ 22.733.403,18	R\$ 32.894.390,47	R\$ 36.285.539,49	R\$ 37.303.301,04

Fonte: Elaborado pelo o autor com dados da SEPLAG/FECOP

A partir de 2016, a região do Litoral Oeste recebeu recursos do FECOP em duas novas regiões de Planejamentos, Região Oeste/Vale do Curu e Litoral Norte, dessa forma será descrito de forma separadas os valores que foram empenhados por secretarias entre o período de 2016 a 2018.

Tabela 7 - Empenhos por setoriais na região do Litoral Oeste/Vale do Curu entre os anos de 2016 a 2018

Setoriais do Estado	2016	2017	2018
Secretaria de Desenvolvimento Agrário – DAS	R\$ 6.121.566,61	R\$ 5.889.342,17	R\$ 6.327.878,03
Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS	R\$ 1.138.616,03	R\$ 1.264.643,30	R\$ 2.521.554,14
Secretária da Educação - SEDUC	R\$ 7.405.333,41	R\$ 7.431.171,51	R\$ 5.614.289,04
Secretária das Cidades - CIDADES	R\$ 518.946,90	R\$ 694.807,82	R\$ 318.870,57
Secretária do Esporte - ESPORTE	-	R\$ 26.444,49	R\$ 27.862,48
Secretária de Recursos Hídricos -SRH	R\$ 3.784.220,78	R\$ 918.946,06	R\$ 205.872,74
Secretária da Cultura - SECULT	-	-	-
Secretária da Infraestrutura - SEINFRA	-	-	-
Secretária da Ciências e Tecnologia – SECITECE	R\$ 382.151,54	R\$ 289.350,00	R\$ 385.430,93
Secretária de Saúde – SESA	-	-	-
Gabinete do Governador - GABGOV	R\$ 148.967,13	-	R\$ 49.533,29
Conselho Estadual de Educação - CEE	R\$ 34.864,00	R\$ 13.043,46	-
Secretaria Especial de Políticas Sobre Drogas - SPD	R\$ 27.000,00	-	R\$ 26.314,56
	R\$ 19.561.666,40	R\$ 16.527.748,81	R\$ 15.477.605,77

Fonte: Elaborado pelo o autor com dados da SEPLAG/FECOP.

Para o Litoral Oeste/ Vale do Curu foram empenhados R\$ 51.567.020,99 em recursos no período estudado. No Litoral Norte, no mesmo período, por sua vez, foram empenhados R\$ 60.045.285,06 pelas Secretarias Estaduais, atendendo às demandas e necessidades da população na região.

Tabela 8 - Empenhos por setoriais na região do Litoral Norte entre os anos de 2016 a 2018.

Setoriais do Estado	2016	2017	2018
Secretaria de Desenvolvimento Agrário – DAS	R\$ 3.856.936,03	R\$ 4.208.750,94	R\$ 4.385.225,05
Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS	R\$ 1.286.922,97	R\$ 1.225.083,85	R\$ 1.804.479,71
Secretária da Educação - SEDUC	R\$ 9.884.100,66	R\$ 14.903.246,49	R\$ 10.426.395,82

Secretária das Cidades - CIDADES	R\$ 486.528,82	R\$ 226.168,12	R\$ 138.599,00
Secretária do Esporte - SESPORTE	-	-	R\$ 7.860,00
Secretária de Recursos Hídricos -SRH	R\$ 4.429.879,26	R\$ 1.444.571,66	R\$ 36.128,23
Secretária da Cultura - SECULT	-	R\$ 58.960,00	R\$ 44.440,00
Secretária da Infraestrutura - SEINFRA	-	-	-
Secretária da Ciências e Tecnologia – SECITECE	R\$ 375.711,52	R\$ 575.045,47	-
Secretária de Saúde – SESA	-	-	-
Gabinete do Governador - GABGOV	-	-	R\$ 50.000,00
Conselho Estadual de Educação - CEE	R\$ 44.352,00	R\$ 13.043,46	-
Secretaria Especial de Políticas Sobre Drogas - SPD	R\$ 72.056,00	-	R\$ 60.800,00
	R\$ 20.436.487,26	R\$ 22.654.869,99	R\$ 16.953.927,81

Fonte: Elaborado pelo o autor com dados da SEPLAG/FECOP.

Dentre as secretarias que executam projetos com recursos do fundo, destaca-se a Secretaria do Desenvolvimento Agrário (SDA), tendo como finalidade principal melhorar a qualidade de vida dos agricultores e agricultoras familiares, com participação, inclusão e justiça social, tornando-se um dos principais instrumentos no tocante ao desenvolvimento rural sustentável e solidário. Os principais projetos realizados pela secretaria na região são: Seguro Safra; Hora de Plantar; Programa Agente Rural; Aquisição de tratores e implementos; Programa de Aquisição de Alimento no Ceará (PAA); Construção e implantação de Cisternas; Implantação de sistemas de abastecimento de água; Projeto Paulo Freire e o Projeto São José III. Os projetos executados pela SDA, com recursos do FECOP, são direcionados ao fortalecimento da agricultura familiar e dos movimentos sociais no campo. São projetos com foco, principalmente, no fortalecimento da infraestrutura produtiva e na ampliação das oportunidades de ocupação e renda, por ações de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER, e ações de Fomento.

Os projetos desenvolvidos pela SDA incluem-se, segundo classificação da Gerência Executiva do FECOP, baseada no Decreto referido, no grupo de projetos Estruturantes (Infraestrutura Domiciliar, Infraestrutura Comunitária e Inclusão Produtiva Rural). Entre os anos de 2010 a 2015, foram empenhados R\$ 70.509.712,25 para o Litoral Oeste e entre 2016 a 2018, foram empenhados para o Litoral Oeste/Vale do Curu e Litoral Norte no total de R\$ 30.789.698,83 em recursos para projetos nas regiões.

A segunda setorial que mais investiu na região foi a Secretaria de Educação (SEDUC), a qual possui como missão garantir educação básica com equidade e foco no sucesso do aluno. Em sua visão de futuro, objetiva ser uma organização eficaz, que valoriza o desenvolvimento

de pessoas, tendo como prioridade garantir o atendimento educacional de todas as crianças e jovens de 04 a 18 anos, melhorar os resultados de aprendizagem em todos os níveis de ensino e possibilitar a efetiva articulação do Ensino Médio à educação profissional e ao mundo do trabalho. Embora de forma isolada não produza todas as mudanças necessárias à consolidação de melhorias de vida das pessoas e do conjunto da nação, a educação e os conhecimentos técnicos contribuem para a melhor distribuição de renda e causam profundos efeitos sobre a cidadania, saúde, proteção do meio ambiente e muitos outros aspectos que caracterizam uma sociedade saudável em longo prazo.

A SEDUC atua por meio dos seus programas e projetos desenvolvendo parcerias e buscando fortalecer o regime de colaboração entre estados e municípios. Ela foca na alfabetização de crianças na idade adequada e em ações voltadas para a educação profissional, educação em tempo integral e à inclusão de aluno a universidade, com vista a desenvolver o capital humano da região. A execução financeira da Secretaria na Região do Litoral Oeste entre os anos de 2010 a 2015 foi de R\$ 48.522.902,20 de recursos empenhados, e nas regiões do Litoral Oeste/Vale do Curu e Litoral Norte foi de R\$ 20.450.793,96 e R\$ 35.213.742,97, respectivamente. Entre os principais projetos implementados podemos destacar: construções de escolas, em especial de ensino profissionalizantes (EEEP'S); apoio Técnico-pedagógico ao Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC); projeto e-Jovem; Prémio Escola Nota Dez e o Programa Avance – Bolsa Universitário.

A Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS) teve grande participação na execução de programas financiados pelo FECOP, cuja maioria refere-se aos investimentos na Política Pública de Assistência Social nos níveis de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, através da coordenação e execução das Políticas do Trabalho, Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional. Estes serviços e benefícios incluem-se no âmbito do dever do Estado e direito de todo cidadão, onde cada ente federado tem obrigações nestas áreas de atuação que lhes são inerentes, devendo ser executadas com recursos próprios, e para tanto, o Estado utiliza a Fonte FECOP.

Ressalta-se, ainda, que a maioria dos projetos em execução tem como fonte de financiamento somente os recursos do FECOP, com exceção do Projovem Trabalhador, Juventude Cidadã, Política Integrada de Economia Solidária, projeto Inclusão Social, produtiva de famílias cearenses cadastradas no Cadúnico e construções de unidades socioeducativas, os quais possuem financiamentos de outros recursos do estado, como fonte direta e BIRD.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A principal finalidade do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP) é buscar estimular através de programas o desenvolvimento e estruturação social, de modo a aumentar o bem-estar social. Os programas investidos possuem como propósito auxiliar na superação da pobreza por intermédio do desenvolvimento do capital físico e humano, considerando o crescimento da renda média e a diminuição das desigualdades sociais existentes. Nesta seção serão apresentadas análises que fornecem uma visão da quantidade e variação da população mais pobre no Litoral Oeste (Litoral Oeste/ Vale do Curu e Litoral Norte) no período de análise. Além disso, será exposta uma visão dos impactos que houve nas áreas de maiores investimentos do FECOP.

De acordo com IBGE (2011) as cidades do Litoral Oeste (Litoral Oeste/ Vale do Curu e Litoral Norte), possuíam 138.506 pessoas em situação de extrema pobreza e 28.940 pessoas pobres de acordo com os critérios do Governo Federal. Pode-se observar na Tabela a população da Macrorregião e as quantidades de pessoas em vulnerabilidade.

Tabela 9- População Extremamente Pobre e Pobres no Litoral Oeste (Litoral Oeste/Vale do Curu e Litoral Norte) entre os anos de 2011 – 2018.

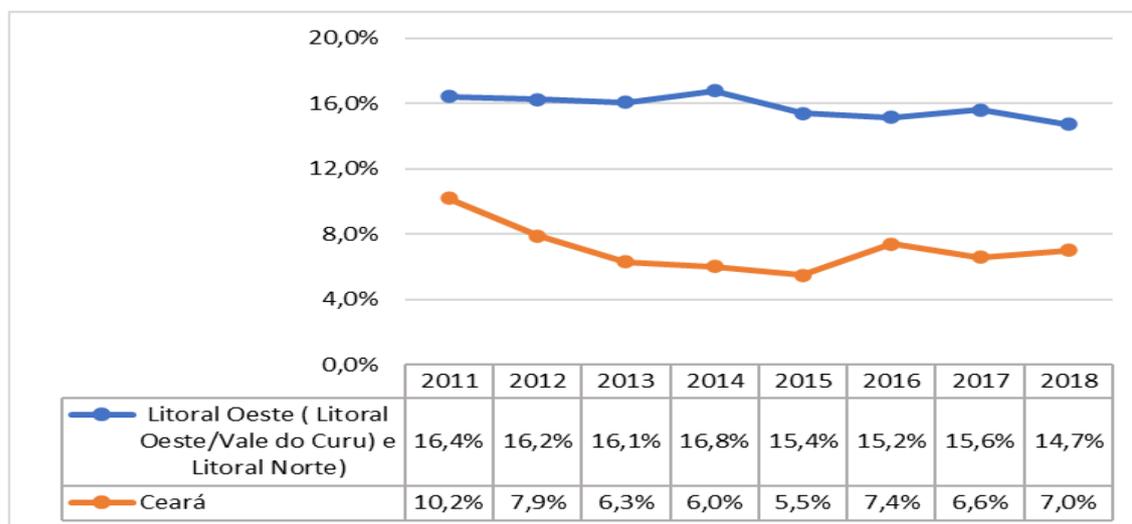
Ano	População	Extrema pobreza (per capita R\$89,00)	Pobreza (per capita R\$89,01 a R\$178,00)
2011	842.835	138.506	28.940
2012	851.354	138.272	27.745
2013	869.342	139.909	28.688
2014	876.614	147.276	27.523
2015	883.594	136.133	23.764
2016	890.292	134.996	20.828
2017	896.724	140.178	17.795
2018	902.010	132.779	15.164

Fonte: Elaborado pelo o autor com dados da PNAD/IBGE e SEPLAG (2020).

Ao comparar os anos de 2011 e 2018, observamos que houve uma diminuição de pessoas em situação de pobreza de 47,60% e extremamente pobreza foi de 4,13%. Nota-se que a região possui mais indivíduos que vivem em condições de extrema pobreza do que em situação de pobreza, tornando uma característica a ser considerado na construção de políticas públicas voltadas para o Litoral Oeste. O gráfico 4 apresenta percentual de pessoas em

situação de extrema pobreza de acordo com o critério de corte do programa Bolsa Família para o recebimento do Benefício de Superação da Pobreza (BSP) no valor mensal de R\$ 89 *per capita*.

Gráfico 4 - Percentual da população extremamente pobre no Litoral Oeste (Litoral Oeste/Vale do Curu e Litoral Norte) e no Ceará entre os anos de 2011 - 2018.

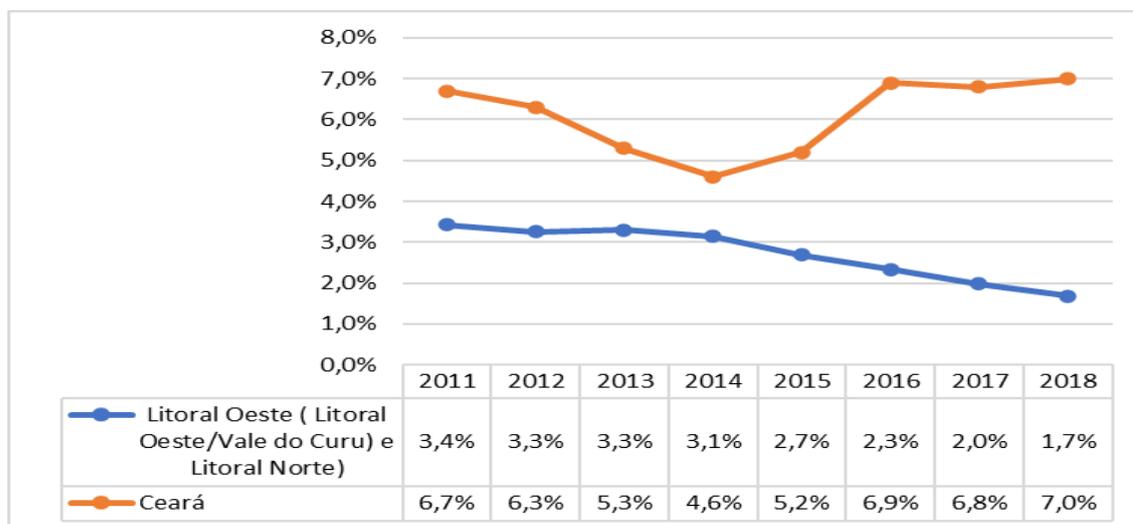


Fonte: Elaborado pelo o autor com dados da PNAD/IBGE (2019) e IPECE (2020)

Com base neste parâmetro, em 2011, cerca de 10,2% da população do estado estava vivendo na extrema pobreza e o Litoral Oeste possuía 16,4% da sua população. Nota-se que no Ceará, após um período inicial de redução, houve um aumento no período de 2015 – 2016, que pode ser atribuído à recessão econômica e pela seca prolongada que o estado do Ceará foi atingido. No Litoral Oeste não houve uma diminuição significativa de extremamente pobres entre os anos de 2011 a 2014, ocorrendo uma tendência de estabilidade. Entre os anos de 2015 a 2018, houve uma pequena redução na porcentagem de pobres e extremamente pobres (Gráfico 4), podendo ser relacionados às precipitações chuvosas mais intensas que ocorreram no litoral no período, auxiliando nas lavouras dos pequenos agricultores e fomentando o comércio local.

O gráfico 5 mostra o percentual da população que vive na linha da pobreza, por critério adotado pelo Governo Federal (entre R\$89,01 a R\$178,00 per capita). No Ceará, entre o período de 2011 a 2014, houve uma melhoria de condições sociais e nos períodos de 2015 a 2018, há um aumento de pessoas em situação de pobreza. No Litoral Oeste, por sua vez, houve diminuição constante entre os anos de 2011 a 2018.

Gráfico 5 - Percentual da população pobre no Litoral Oeste (Litoral Oeste/Vale do Curu e Litoral Norte) e no Ceará.



Fonte: Elaborado pelo o autor com dados da PNAD/IBGE (2019) e IPECE (2020)

A redução dos indivíduos pobres no Litoral Oeste foi resultado tanto do crescimento da renda média quanto da redução da desigualdade de renda, devendo-se destacar o papel fundamental dos programas de transferência de renda, em especial, o programa Bolsa Família. O aumento do bem-estar da população é resultante das aplicações de políticas públicas voltadas à mitigação das desigualdades sociais por meio do acesso a serviços públicos de qualidade e programas sociais que atendem as necessidades da região. O principal mecanismo utilizado pelo estado foi o FECOP, que financia programas nas mais diversas áreas na região.

No período estudado, os principais investimentos foram ao setor da agricultura, educação e assistência social que tiveram 80,14% dos recursos aplicados. Logo em seguida, as funções de habitação, recursos hídricos, saneamento e infraestrutura formaram o segundo grupo de prioridades do programa, somando um percentual de 15,80% do recurso total. Vale ressaltar também as áreas que o fundo prioriza em menor escala, entre elas estão: esporte, cultura e lazer, entre outras funções de governo, que somam 4,06% do histórico de recursos gastos no período em estudo.

De acordo com os relatórios de desempenho e gestão, os projetos executados pela DAS são realizados por meio dos programas chamados Desenvolvimento Rural Sustentável que visam enfrentar e combater a pobreza. As áreas que foram expostas são as que receberam mais investimentos pelo fato de combaterem a pobreza local, e por fomentarem boa parte da produção agrícola da região. Foram realizadas diversas ações, como programas para auxiliar

na produção agropecuária mediante a aquisição de maquinários, parcerias com associações para fomento de inclusão econômica e capacitação das comunidades rurais através de visitas e consultorias de profissionais especializados em diversas áreas.

Frequentemente associa-se a agricultura familiar apenas à geração de postos de trabalho na zona rural e à produção de alimentos para o autoconsumo. Esses fatos são relevantes, mas deve-se destacar a importância econômica desse segmento, conforme o último Censo Agropecuário realizado em 2017, que é responsável por cerca de dois terços do que chega à mesa da população da região. Apesar da elevada participação na produção agrícola da região, o número de produtores de base familiar em situação de pobreza no Ceará é extremamente elevado. É preciso destacar que a atuação expressiva da produção oriunda da agricultura familiar no volume total produzido ocorre em função do número elevado de produtores. Assim, o valor obtido em cada unidade de produção é insuficiente para garantir uma renda familiar capaz de superar a situação de pobreza, havendo a necessidade de um estudo e aprimoramento das políticas implantadas.

A educação é executada pela SEDUC por meio dos programas chamados Ensino Médio Articulado à Educação Profissional e à Aprendizagem das Crianças na Idade Certa. O primeiro programa tem o objetivo de incluir uma formação técnica à educação profissional contratando professores capacitados para o ensino técnico, o que abarca projetos que visam à modernização e construção de novas escolas da rede pública de ensino médio integrado à educação profissional, incentivando o surgimento de novas gerações de profissionais, empreendedores, capazes de atender as necessidades da sociedade e dar oportunidades de melhorias de vida do indivíduo e de sua família em longo prazo.

O programa Assistência Social tem o objetivo de desenvolver ações de Proteção Social Básica e Especial, contribuindo para a segurança alimentar e nutricional da parcela mais pobre da população mediante operacionalização de ações que buscam distribuir alimentação para aqueles mais necessitados na região. Além disso, busca integrar os beneficiados por meio dos empreendimentos produtivos, coletivos e individuais com vistas à promoção social de seus usuários e à conquista de sua autonomia, incentivando o desenvolvimento da economia local e auxiliando no alívio da pobreza e na erradicação da extrema pobreza.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A solução da desigualdade social foi instituída historicamente pela necessidade de intervenção do Estado na relação capital e trabalho, possuindo diversas faces e etapas. A missão de reduzir os níveis de pobreza e as desigualdades sociais torna-se uma tarefa complexa no que concerne a todo o território nacional, devido sua larga extensão, complexidade, profundidade e suas características regionais e sociais. Nessa lógica, as políticas públicas estão sendo criadas como resposta do Estado às demandas da sociedade, evidenciando um comprometimento público de atuação em uma determinada área em longo prazo, baseado nas características estruturais e históricas e outras variáveis da região em questão.

O Governo do Estado do Ceará implantou o FECOP-CE, com o propósito de investir em setores que favoreçam o desenvolvimento do capital físico, humano, social e financeiro, bem como reduzir os níveis de pobreza do estado. Desde sua criação, o Fundo vem se consolidando como um mecanismo estratégico de superação da pobreza e da desigualdade social em todo o território cearense, com a perspectiva de promover ações integradas. Com atenção à intersectorialidade e à transversalidade, a gestão do Fundo vem concedendo apoio financeiro às políticas públicas de combate aos mecanismos de geração da pobreza e de desigualdades sociais, com vistas a fomentar as suas reduções de forma intensa e sistemática.

Com esse estudo, infere-se que as principais áreas com os investimentos implantados pelo FECOP na Região do Litoral Oeste (Litoral Oeste/Vale do Curu e Litoral Norte) ocorrem nos setores da agricultura, educação e assistência social. Ele, enquanto um instrumento do Estado no combate da pobreza, concomitantemente os programas de âmbito municipal e federal, proporciona uma melhoria nas condições de vida das famílias com renda *per capita* abaixo da linha de pobreza, mediante assistência emergencial às pessoas em situação de vulnerabilidade econômica e social, bem como instrumentos de convivência de forma sustentável com o semiárido. Isso promove, inclusive, oportunidades de geração de emprego e renda, estimulando o desenvolvimento local e a inclusão social.

Portanto, a pesquisa mostra que o Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Estado do Ceará, enquanto política pública que objetiva auxiliar e promover mudanças no quadro social cearense deveria investir mais em projetos estruturantes e integrados, com planos intersectoriais dentro de uma perspectiva do fortalecimento das instituições sociais,

econômicas e políticas que promovam uma reorganização na sociedade e possibilitem uma liberdade substantiva do indivíduo escolher e realizar o seu bem-estar humano.

6 REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Alexandre Black. **A Questão da Terra no Semiárido na Ótica do Grupo de Trabalho Para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN):** uma análise crítica: In: X Encontro Nacional de História Oral, 2010, Recife. Testemunhos: história e política. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2010.

BANCO MUNDIAL. **Quase metade do mundo vive com menos de USD \$5.50 por dia.** The World Bank. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2018/10/17/nearly-half-the-world-lives-on-less-than-550-a-day-brazilian-portuguese>>. Acesso em: 12 de agosto de 2020.

BARROS, Ricardo Paes; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **A estabilidade inaceitável:** desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

CARVALHO, José Otamar de. **Desenvolvimento regional:** um problema político. Campina Grande: EDUEPB, 2014.

CEARÁ, Governo do Estado. **Decreto Nº 29.910, de 29 de setembro de 2009:** regulamenta a Lei Complementar Estadual nº 37, de 26 de novembro de 2003, que institui o Fundo Estadual de Combate à Pobreza e dá outras providências. Diário Oficial do Estado. Disponível em:<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=122880>>. Acesso em: 12 de agosto de 2020.

_____. **Lei Complementar nº 89, de 26 de outubro de 2010:** altera dispositivos da Lei Complementar nº 37, de 26 de dezembro de 2003, que institui o Fundo Estadual de Combate à Pobreza e dá outras providências. Diário Oficial do Estado. Disponível em:<<https://www.fecop.seplag.ce.gov.br/institucional/legislacao/>>. Acesso em: 12 de agosto de 2020.

_____. **Lei Complementar nº 37, de 26 de novembro 2003:** institui o Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, nos termos da Emenda constitucional Federal nº 31, de 14 de dezembro de 2000, cria o Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social, extingue os fundos que indica e dá outras providências. Diário Oficial do Estado. Disponível em:<<https://www.fecop.seplag.ce.gov.br/institucional/legislacao/>>. Acesso em: 12 de agosto de 2020.

CASTRO, Jorge Abrahão de. **Políticas públicas e desenvolvimento.** Avaliação de políticas públicas, p. 1, 2014.

DE SOUZA, Lucas Juvencio Spinosa; JUNIOR, Manuel Salgueiro Rodrigues; MOREIRA, Aldemir Freire. **Histórico de arrecadação e de aplicação dos recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza do estado do Ceará–Fecope Combate à Pobreza do Estado do Ceará–FECOP.** Revista Controle: Doutrinas e artigos, vol. 15, n. 2, p. 160-184, 2017.

FURTADO, Celso. **O Nordeste:** reflexões sobre uma política alternativa de desenvolvimento. São Paulo: Revista de Economia e Política, vol. 4, n. 3, 1984.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil.** São Paulo: Nacional, 1964.

FURTADO, Celso. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1967.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HOLANDA, M. C. *et al.* **Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Fecop)**. Fortaleza: Ipece, 2006.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **Perfil regional**. Disponível em: <[http:// ta.ipece.ce.gov.br/ipece-data-web/module/perfil-regional. xhtml](http://ta.ipece.ce.gov.br/ipece-data-web/module/perfil-regional.xhtml) >. Acesso em: 03 de Nov. de 2020.

_____. **As Regiões de Planejamento do Estado do Ceará**. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará, 2015. (Textos para Discussão Nº 111 - Novembro/2015).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Renda**. Disponível em:<<http://www.ipeadata.gov.br>. >Acesso em 17 jan. 2020.

IPECE. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Síntese dos principais indicadores econômicos do Ceará 2000-2012**. Disponível em: <<http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/indicadores-economicos/indicadoreseconomicos-e-sociais>>. Acesso em 10 dez. 2020.

IPECE. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Indicadores Sociais do CEARÁ 2018**. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2020/03/Indicadores_Sociais_2018.pdf>. Acesso em 10 dez. 2020.

LIMA, M. C. **O Conselho Deliberativo da SUDENE (1959-1964)**. In: Furtado, C. (1920-2004). *O Nordeste e a saga da SUDENE – 1958 a 1964*. Rio de Janeiro: Contraponto: Arquivos Celso Furtado, 2009.

SEPLAG. **Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. Relatórios do Fundo Estadual de Combate à Pobreza**. Disponível em: <<http://fecop.seplag.ce.gov.br/relatorios/relatorios>>. Acesso em 10 dez. 2020.

SEPLAG. **Prestação de Contas e Relatório de Desempenho do Fundo Estadual de Combate à Pobreza**. Fortaleza: Secretaria do Planejamento e Gestão, 2015 a 2018. Disponível em: <<http://bit.ly/rel5621>>. Acesso em 11 dez. 2020.

SOARES, S. *et al.* **Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza**. In: *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios* Brasília.Org: DE CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia. Brasília: Ipea, 2010.

SOUZA, M. J. N. **Bases Naturais e Esboço do Zoneamento Geoambiental do Estado do Ceará** In: LIMA, L. C; SOUZA, M. J. N; MORAES, J. O; *Compartimentação territorial e gestão regional do Ceará*. Fortaleza: FUNECE, 2000.

SOUZA, M. J. N. **Compartimentação Geoambiental do Ceará**. In: SILVA, José Borzacchiello da; *et. al.* (org.). *Ceará: um novo olhar geográfico*. Fortaleza: Edições

Demócrito Rocha, 2005. p. 127-140.

SOUZA, M. J. N. **Contribuição ao estudo das unidades morfo-estruturais do Estado do Ceará.** Revista de Geologia da UFC. Fortaleza, n. 1, p. 73-91, jun. 1988.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade.** Salvador: AATR, vol. 200, 2002.

VIDAL, Francisco Carlos Baqueiro. **A problemática do semi-árido nordestino à luz de Celso Furtado:** permanência da pobreza estrutural. Pobreza e desigualdades sociais. Salvador: SEI, vol. 1, p. 197-217, 2003.

VOIGT, Leo. **O Fomento aos Famiempresários:** Uma Nova Forma de Política Social. In: GAIGER, Luiz. I. Formas de Combate e de Resistência à Pobreza. São Leopoldo: UNISINOS, 1996. Cap. 7, p. 158.

YIN, Robert. K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim.** Porto Alegre: Penso, 2016.